

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3170/2018. (V. 22.) AB HATÁROZATA

### bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a településkép védelméről szóló törvény reklámok közzétételével kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelet 8/D. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 9.K.27.369/2017. szám alatt közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított és folyamatban lévő perben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, és indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a perben alkalmazandó, a településkép védelméről szóló törvény reklámok közzétételével kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: R.) 8/D. § (1) bekezdése alaptörvényellenességét, és azt semmisítse meg, továbbá a jogszabályi rendelkezésnek a konkrét ügyben való alkalmazhatóságát zárja ki. A bíróság a per tárgyalását felfüggesztette.
- [2] A bíróság szerint az alkotmányossági aggályt felvető jogszabályi rendelkezés az R. 8/D. § (1) bekezdése, amelynek értelmében az 1. § 17. pontjában meghatározottakon túl reklámozónak minősül a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy, a központi költségvetési törvényben nevesített és támogatásban részesített jogi személytől támogatásban részesülő jogi személy, amennyiben a támogatásának összege az éves bevételeinek a felét eléri. Reklámozónak minősül továbbá akkor is, ha érdekében, illetve nevének, illetve jelképének felhasználásával vagy tevékenységének népszerűsítésével kerül reklám és plakát közzétételre.
- [3] Az indítvány szerint e rendelkezések az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, T. cikk (3) bekezdése és 15. cikk (3) bekezdése szabályaival ellentétesek. Sértik továbbá a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3–5. §-ait. Nincsenek összhangban a Tvtv. 11/G. § (1) bekezdésével, és a Ttv. 12. § (1) bekezdés *d*)–*f*) pontjaival.
- [4] 1.1. A kezdeményezés alapjául szolgáló ügy indítványban rögzített tényállása szerint a felperes, mint médiahirdetésfelület-értékesítő plakátokat tett közzé egy település több pontján. A Megyei Kormányhivatal alperes a KE/4/1107-7/2017., KE/4/1107-8/2017. és KE/4/1107-10/2017. számú határozataiban megállapította, hogy a plakátok közzététele jogszabálysértő. Döntése indokolásában kifejtette, hogy a plakátok nagyjából azonosak egy politikai párt megbízásából az R. 2017. július 15-i módosítását megelőzően közzétett plakátokkal. Fentiek, valamint a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) 11/G. § és az R. 8/D. § (1) bekezdés alapján a párt, amelynek érdekében a reklámot közzétették, reklámozónak minősül. Az alperes megállapította, mivel a médiahirdetésfelület-értékesítő a szerződés megkötésére vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget, megsértette a kormányrendelet 8/A. § d) pontja szerinti rendelkezést. Felperes a KE/4/1107-7/2017., KE/4/1107-8/2017. és KE/4/1107-10/2017. számú határozatokkal szemben kereseti kérelmet terjesztett elő, és kérte a jogerős határozatok hatályon kívül helyezését és az eljárások megszüntetését. Kérte továbbá, hogy a bíróság kezdeményezze a Tvtv. 11/G. §-a, 15/A. §-a, és az R. 8/A. §-8/D. §-ai alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések alkalmazásának kizárását.

[5] 1.2. Az indítvány utal arra: az alperes határozatának indokolása kimondja, hogy a politikai párt – amely szervezet érdekében tették közzé a reklámot – a Tvtv. 11/G. § (1) bekezdése és az R. 8/D. § (1) bekezdés szerinti reklámozónak minősül a médiafelület-értékesítő által közzétett plakát tekintetében. A bíróság álláspontja szerint az ügygel szorosan összefüggő, a felülvizsgálni kért határozat alapjául szolgáló rendelkezés aggályos, mert a jogállamiság elvét sérti, ha a közhatalommal rendelkező szerv a jogalkotási tevékenysége során nem tartja be a jogszabályi hierarchiára vonatkozó, az Alaptörvény T. cikk (3) pontjában lefektetett szabályokat. A jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, és ahogy az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése kimondja, a Kormány rendelete nem lehet ellentétes a törvénnyel. Az Alaptörvény a 15. cikk (3) bekezdése meghatározza a Kormány jogalkotási felhatalmazásának korlátait is, amikor kimondja, hogy a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Mindebből az következik, hogy a törvény által már szabályozott tárgykörben a Kormány csak azokat a kérdéseket szabályozhatja rendeletében, amelynek rendezésére a törvény felhatalmazást adott. A Tvtv. 12. § (1) bekezdés *d)–f)* pontjai a közterületen és a közterületről látható magánterületen elhelyezhető reklámok megengedett méretei, a reklámközzététel megengedett technológiák, módszerek, eszközök, a reklámhordozók általános formai követelményei meghatározására, valamint közigazgatási hatóság kijelölésére adtak felhatalmazást a Kormánynak. A Tvtv. 11/G. § (1) bekezdésében szereplő, a törvény alkalmazása szempontjából lényeges „reklámozó” fogalmának meghatározása nem tartozik abba a körbe, amelynek szabályozására a törvény felhatalmazást adott, ennek a fogalomnak a meghatározását az Országgyűlés megtartotta a saját kompetenciájában, és azt meg is határozta. Az R. 8/D. § (1) bekezdés első mondata megismétli a törvényben is szereplő „reklámozó” fogalmat. A szabályozás e módja ellentétes a Jat. 3. § -ával, mert olyan jogszabály, nevezetesen a törvény rendelkezését ismétli meg, amely nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Az R. 8/D. § (1) bekezdése nemcsak a párhuzamos szabályozás tilalmát sérti meg, de a Jat. 4. §-át és 5. § (1) bekezdését is. A 8/D. § (1) bekezdés második mondata ugyanis kibővíti a reklámozó törvényben meghatározott fogalmát egy további jogalanyi körrel, amely szerint valamely szervezet „reklámozónak minősül továbbá akkor is, ha érdekében, illetve nevének, illetve jelképének felhasználásával vagy tevékenységének népszerűsítésével kerül reklám és plakát közzétételre. A kormányrendelet ezzel alapvető jogintézményt, a törvény személyi hatályának kérdését szabályozza, amely a Jat. 4. §-a szerint törvényalkotási kérdés, és amelyet az adott esetben az Országgyűlés magának tartott fenn. A jogszabály megalkotása során ezzel párhuzamosan sérült a Jat. 5. § (1) bekezdése is, mert a Kormány a reklámozó fogalmának kibővítésével túllépte a jogalkotási felhatalmazási kereteit. Az R. 8./D. § (1) emellett ellentétes az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével is, hiszen a kifogásolt rendelkezésben meghatározott reklámozó fogalom eltér a Tvtv. 11/G. § (1) bekezdésében meghatározott reklámozó fogalomtól, tehát a törvény rendelkezéseivel ellentétes rendelkezést tartalmaz.

## II.

[6] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban felhívott szabályai:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

[7] 2. A Tvtv. érintett rendelkezései:

„11/G. § (1) A központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy, valamint a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített jogi személytől támogatásban részesülő jogi személy, amennyiben a támogatásának összege az éves bevételeinek felét eléri (a továbbiakban együtt: reklámozó) – a közpénzekkel való felelős gazdálkodás érdekében – reklámhordozón az e §-ban meghatározottak szerint tehet közzé reklámot és plakátot.”

[8] 3. Az R. indítvánnyal érintett és más rendelkezései:

„1. § E rendelet alkalmazásában: [...]

17. reklámozó: akinek érdekében a reklámot a reklámhordozón közléteszik; [...]

„8/D. § (1) Ezen alcím alkalmazásában az 1. § 17. pontjában meghatározottakon túl reklámozónak minősül a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy, a központi költségvetési törvényben nevesített és támogatásban részesített jogi személytől támogatásban részesülő jogi személy, amennyiben a támogatásának összege az éves bevételeinek a felét eléri. Reklámozónak minősül továbbá akkor is, ha érdekében, illetve nevének, illetve jelképeének felhasználásával vagy tevékenységének népszerűsítésével kerül reklám és plakát közzétételre.”

[9] 4. A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) szabályai:

„3. § E törvény alkalmazásában [...]

l) reklámozó: akinek érdekében a reklámot közzéteszik, illetve aki a reklámot megrendeli;”

[10] 5. A Jat. érintett rendelkezései:

„3. § Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

4. § Ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.

5. § (1) A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Ha a miniszteri rendelet esetében a felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultság nem önálló, a felhatalmazásban az egyetértési jog jogosultját is meg kell jelölni. Miniszteri rendelet kiadására adott felhatalmazásban a felhatalmazás jogosultját feladatkör szerint kell megjelölni.”

### III.

[11] Az indítvány nem megalapozott.

[12] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul.

[13] 2. A bírói kezdeményezés a lényeges tartalma szerint azt tartja aggályosnak az R. 8/D. § (1) bekezdés második mondatát illetően, hogy az felhatalmazás nélkül, tartalmi szempontból eltér a Tvtv. 11/G. § (1) bekezdésétől akkor, amikor úgy szól, hogy a személy „reklámozónak minősül továbbá akkor is, ha érdekében, illetve nevének, illetve jelképeének felhasználásával vagy tevékenységének népszerűsítésével kerül reklám és plakát közzétételre.”

[14] A Tvtv. számos rendelkezése a Tv. egyes szabályaira, fogalom-meghatározásaira épül (plakát, reklám, médiahirdetésfelület-értékesítő, reklám közzétevője). Az R. 1. § 17. pontja a Tv. 3. § l) pontjával van összhangban, amikor reklámozónak minősíti azt, akinek érdekében a reklámot közzéteszik.

[15] Az R. 8/D. § (1) bekezdés második mondata azonban a tartalma szerint további szempontokat ad annak vizsgálatához, hogy milyen esetben lehet valamely reklámról, plakátról megállapítani, hogy azt kinek az érdekében tették közzé, vagyis ki minősül reklámozónak. A Tvtv. 11/G. §-ában nem szerepel az, hogy a személy „reklámozónak minősül továbbá akkor is, ha érdekében, illetve nevének, illetve jelképeének felhasználásával vagy

tevékenységének népszerűsítésével kerül reklám és plakát közzétételre.” Ezt csak az R. 8/D. § (1) bekezdése tartalmazza, a Tvtv. nem. Az R. 8/D. § (1) bekezdésének második mondatát az Alkotmánybíróság anyagi jogi és eljárásjogi szempontból is megvizsgálta.

- [16] 2.1. Az R-nek a bevezető része szerint az R-t „a Kormány a Tvtv. 12. § (1) bekezdés *d)–f)* pontjaiban kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva” adta ki.
- [17] A Tvtv. 12. § (1) bekezdése szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg *d)* a közterületen és a közterületről látható magánterületen elhelyezhető reklámok megengedett méreteit, a reklámközzététel megengedett technológiáit, módszereit, eszközeit, *e)* a reklámhordozók általános formai követelményeit, *f)* az *e)* törvény szerinti reklámközzététel és reklámhordozó-elhelyezés szabályainak megszegéséért megállapítható jogkövetkezmények alkalmazására hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság kijelölését.
- [18] A Tvtv-nek sem ezek a szabályai, sem más rendelkezései nem adnak felhatalmazást arra, hogy az R. a reklámozónak minősítsen a Tvtv. 11/G. § (1) bekezdésétől eltérő, az abban írtakat más jogalanyokra kiterjesztő szabályokat alkosson meg. Ezért az R. 8/D. § (1) bekezdése második mondata – hacsak egyéb felhatalmazás nincs a megalkotására – az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése sérelme miatt alaptörvény-ellenes lenne.
- [19] 2.2. Mindemelllett a kiegészítés anyagi jogi megfontolás alapján sürgősen is. Tartalma szerint az R. 1. § 17. pontjában írt értelmező rendelkezést értelmezi tovább azzal, hogy az „akinek érdekében a reklámot a reklámhordozón közzéteszik” fordulatot kiegészíti a „nevének, illetve jelképeinek felhasználásával vagy tevékenységének népszerűsítésével kerül reklám és plakát közzétételre” fordulattal.
- [20] Az Alaptörvény 28. cikkében írt értelmező szabály figyelembevételével az R. 1. § 17. pontja észszerűen nem értelmező úgy, hogy az, akinek a neve, illetve jelképe felhasználásával vagy tevékenységének népszerűsítésével tesznek közzé reklámot vagy plakátot, ne minősülne reklámozónak. Ha ugyanis a nevét vagy jelképét valaki felhasználja a reklámon vagy plakáton, akkor ezt egyrészt általában csak a hozzájárulásával teheti meg jogszerűen, másrészt ilyenkor ez szükségszerűen az érdekében történik (a nevének, a jelképeinek, a tevékenységének a népszerűsítése erre utal). Ebben az esetben tehát az R. 8/D. § (1) bekezdés második mondatában megjelölt személyi kör szükségszerűen, a rendelkezés nélkül is reklámozónak minősül.
- [21] Más a helyzet akkor, ha a plakát elhelyezése nem a reklámozó vagy a médiahirdetésifelület-értékesítő közrehatására vezethető vissza [Tvtv. 11/G. § (10) bekezdés]. Ebben az esetben a reklám vagy plakát közzététele a névjogát mint személyhez fűződő jogát sértheti. Ebben az esetben viszont az R. 8/D. § (1) bekezdés második mondatában írt szabály alkalmazásával sem lenne reklámozónak minősíthető.
- [22] 2.3. Az Alkotmánybíróság indítvány hiányában az R. 1. § 17. pontjában írt értelmező szabály és az Alaptörvény összhangját nem vizsgálta. Azt viszont vizsgálnia kellett, hogy az R. 1. § 17. pontja, és ennek közbejöttével az R. 8/D. § (1) bekezdés második mondata eljárási jogi megfontolások alapján szükséges-e és összhangban van-e az Alaptörvénnyel.
- [23] Az R. 10. §-a szerint rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni. Az R. tehát a kormányhivatal hatósági eljárásaiban érvényesül. A hatósági eljárás tekintetében pedig az R. 1. § 17. pontja és az R. 8/D. § (1) bekezdése is ügyfélfogalmat határoz meg. Erre pedig van felhatalmazása. A korábban hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) 15. § (3) bekezdése, illetve a hatályos törvény, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 10. §-a szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik a jogszabály erejénél fogva (érdekeltségük, azaz joguk vagy jogos érdekük érintettségének vizsgálata nélkül) ügyfélnek minősülnek. A törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ilyen személy hatósági ügy ügyfele lehet vagy hatósági ellenőrzés alá vonható. Az R. hivatkozott rendelkezései eljárási értelemben a Ket., illetve az Ákr. felhatalmazása alapján különös ügyfélfogalmat határoznak meg. Eljárásjogi értelemben tehát az R. 8/D. § (1) bekezdés második mondata nem áll ellentétben az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével.
- [24] 2.4. Az anyagi jogi és eljárási jogi felhatalmazások ütközése nem minden esetben oldható fel, ezért csak az egyik vonatkozás alkotmányossága nem feltétlenül menti a másik vonatkozás jogalkotási hibáját. Az eljárásjogi felhatalmazás általában nem pótolja az anyagi jogi felhatalmazás hiányát, mivel az eljárási jogviszonynak anyagi jogi szabályon kell alapulnia.

- [25] A jelen ügyben lefolytatott vizsgálat alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az R. 8/D. § (1) bekezdés második mondata anyagi jogi értelemben ugyan szükségtelen, de tartalma az R-től függetlenül nem mellőzhető. Van tehát olyan anyagi jogi szabály, amelyet az eljárás során érvényesíteni kell. Eljárásjogi értelemben pedig a Kormánynak volt felhatalmazása az R. megalkotására, és szükséges is, mert a különös ügyfelfogalom meghatározása eredményeként egyszerűsíti a lefolytatandó hatósági eljárásokat. Az Alkotmánybíróság ezért az R. 8/D. § (1) bekezdés második mondatát összességében nem találta alaptörvény-ellenesnek.
- [26] 3. Az R. 8/D. § (1) bekezdés első mondata részben megismétli a Tvtv. 11/G. § (1) bekezdése egyik szövegrészét.
- [27] A szabályozás e módja, habár szövegszerűen nem áll összhangban a Jat. 3. §-a harmadik mondatával, mert olyan jogszabály, nevezetesen a Tvtv. rendelkezését ismétli meg részben, amellyel az R. az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, nem alaptörvény-ellenes.
- [28] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában érvényesítette azt az álláspontot, hogy önmagában a törvényhozási eljárás szabályainak (Jat., Hárszabály) megsértése nem eredményezte valamely törvény alkotmányellenességét. Az alkotmányellenesség megállapításához szükség volt az Alkotmány valamely rendelkezésével fennálló ellentét megállapíthatóságára is. Ez a gyakorlat azon a megfontoláson alapult, hogy nem minden jogsértés, törvénysértés minősíthető egyúttal alkotmánysértésnek is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseinek megtartása és érvényesítése felett őröködik, és nem a jogsértések, törvénysértések következményeit hivatott orvosolni. Következésképpen, ha a vizsgált törvény megalkotását vagy érdemét tekintve nem ütközik az Alaptörvény valamely tételes rendelkezésébe, az Alkotmánybíróság a törvénysértés vagy jogsértés jogkövetkezményeit nem tudja levonni. Különösen igaz ez a jogszabály előkészítése során elkövetett olyan hibákra, amelyek nem sértik sem az Alaptörvény eljárási követelményeket meghatározó, sem pedig az anyagi jogi rendelkezéseit. Alaptörvény-ellenesség vizsgálata során az Alkotmánybíróság a Jat-ot nem emelheti az Alaptörvény rangjára és önmagában annak megsértését nem lehet alaptörvény-ellenességnek, az így megalkotott törvényt pedig érvénytelennek tekinteni. Vonatkozik ez arra az esetre is, ha a Kormány rendelete részben ismételi meg törvényben szereplő előírást. A konkrét esetben a Jat. megsértése nem érinti sem a normatartalmat, sem az érvényességi követelményeket.
- [29] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az R. 8/D. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

Budapest, 2018. május 7.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/490/2018.

